Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 311 Zelfstandig ondernemerschap

Nr. 154

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2015

De zzp'er is in Nederland een bekend fenomeen geworden. Maar wie bedoelen we eigenlijk, wanneer we het hebben over de zzp'er?

Achter het begrip zzp'er gaan vele verschijningsvormen schuil. Het rapport van het interdepartementaal beleidsonderzoek naar zelfstandigen zonder personeel (IBO ZZP), dat het kabinet hierbij aanbiedt aan uw Kamer[1], is opgeluisterd met portretten die dit treffend illustreren. De filmmaker, de kraamverzorger, de klusser, de postbezorger, de ICT-professional, de bouwaannemer, de rijschoolinstructeur, en ga zo maar door. Al die portretten maken duidelijk dat van dé zzp'er onmogelijk kan worden gesproken. Achter de soortnaam «zzp'er» gaat een grote heterogeniteit schuil. Sommigen bieden producten aan, anderen hun eigen arbeid of diensten. De een werkt voor consumenten, de ander voor bedrijven. Weer anderen zoeken elkaar op in flexibele netwerken om samen grotere projecten voor een gemeenschappelijke opdrachtgever tot een succes te maken.

De groei van de groep zzp'ers in Nederland valt op. In vijftien jaar tijd verdubbelde het aantal zzp'ers. Over deze snelle toename bestaan verschillende opvattingen in de maatschappij. Sommigen zien de groei als een risico, terwijl anderen de groei zien als een uiting van veranderende voorkeuren en ondernemerschap. In internationaal perspectief springt die opkomst zodanig in het oog dat dit onvermijdelijk vragen oproept; vragen die reeds sinds jaren onderwerp zijn van maatschappelijk en politiek debat. Hoe moet de opkomst van de zzp'er worden bezien in relatie tot ons institutionele landschap van arbeidsrecht, werknemersverzekeringen en fiscaliteit?

Een ambtelijke werkgroep heeft onlangs de oorzaken en gevolgen van de opkomst van zzp'ers in Nederland onderzocht. Het resultaat van dit

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-31311-154
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) is een veelomvattend rapport dat zowel recht doet aan de zzp'er in al zijn facetten, als aan de complexiteit van de beleidsvraagstukken die de opkomst van de zzp'er oproept. Zoals gebruikelijk bij IBO's schetst de onafhankelijke ambtelijke werkgroep verschillende beleidsopties, waarbij het uiteindelijk aan het kabinet is om keuzes te maken. Met deze brief bieden wij dit rapport aan uw Kamer aan en geven wij, namens het kabinet, een reactie op de bevindingen.

Deze brief is als volgt opgebouwd. Paragraaf 1 vat het rapport samen. Paragraaf 2 beschrijft de beleidsreactie van het kabinet. Paragraaf 3 concludeert.

1. Zzp'ers in beeld

Ontwikkeling van het aantal zzp'ers in Nederland

Zzp'ers hebben een duidelijke functie in de economie. Ze zorgen voor concurrentie en dynamiek. Ze spelen weliswaar een bescheiden rol in de totstandkoming van innovaties, maar zorgen voor verspreiding van kennis. Ze bieden flexibiliteit aan opdrachtgevers, in aanvulling op andere vormen van flexibele arbeid. Mogelijk heeft de opkomst van zzp'ers een positief effect op het aantal gewerkte uren en de arbeidsparticipatie van bepaalde groepen. Sommigen zijn als zzp'er aan de slag, terwijl zij geen baan als werknemer konden vinden. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is hierdoor waarschijnlijk extra werkgelegenheid ontstaan, deels doordat zzp'ers tegen lagere kosten kunnen werken dan werknemers. Een deel van de zzp'ers is kwetsbaar en kan niet onderhandelen over arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden.

Ongeveer 800 duizend zzp'ers verdienen momenteel als zelfstandige hun hoofdinkomen[2], terwijl er ongeveer 600 duizend zzp'ers zijn die als zelfstandige bijverdienen. Het aandeel zzp'ers in de beroepsbevolking nam in Nederland in de laatste vijftien jaar aanzienlijk sneller toe dan gemiddeld in de EU. De groei van het aantal zzp'ers wordt volgens de IBO-werkgroep verklaard uit het samenspel van technologische, sociaal-culturele, institutionele en demografische ontwikkelingen. Terwijl de opkomst van zzp'ers geïnterpreteerd kan worden als een uiting van veranderende voorkeuren van de beroepsbevolking richting meer vrijheid en onafhankelijkheid en de behoefte aan flexibiliteit van het bedrijfsleven, stelt de IBO-werkgroep echter vast dat het aannemelijk is dat ook instituties op het gebied van fiscale behandeling en sociale bescherming een rol spelen in de keuze tussen werknemer- en zzp-schap.

De overgrote meerderheid van de zzp'ers in Nederland geeft aan ervoor te hebben gekozen vanwege de vrijheid en onafhankelijkheid. Ze zijn tevreden over hun keuze. Deze mensen willen tijd- en plaatsonafhankelijk werken zonder onderworpen te zijn aan hiërarchie. Ze willen hun eigen ideeën nastreven en het werk op hun eigen manier doen. Een minderheid van de zzp'ers wordt zzp'er bij dreigende werkloosheid of omdat zij geen (geschikte) baan in loondienst kunnen vinden. Een deel van hen heeft moeite om het hoofd boven water te houden.

Zzp'ers nemen niet vaak personeel aan, maar werken soms intensief samen in netwerken. Een klein deel van de zzp'ers heeft de ambitie om werkgever te worden. Een deel van de zelfstandigen heeft slechts één of enkele opdrachtgevers. Zzp'ers zijn vaker man, gemiddeld hoger opgeleid

[2] Het CBS hanteert sinds in februari 2015 een nieuwe definitie. Volgens deze definitie zijn er inmiddels (tweede kwartaal 2015) ruim 1 mln. zzp'ers.

en ouder dan werknemers. Ongeveer een kwart van de zzp'ers biedt producten aan, ongeveer driekwart biedt arbeid of diensten aan. Deze laatste groep groeit het sterkst. Zzp'ers werken relatief vaak in de zakelijke dienstverlening en de bouw. Zoals zzp'ers sterk verschillen naar de aard van hun werkzaamheden, geldt dat ook voor hun inkomens- en vermogensposities. Gemiddeld is de populatie zzp'ers wat betreft inkomen niet slechter af dan de populatie werknemers, maar de spreiding binnen de populatie zzp'ers is veel groter. Er zijn hierdoor relatief veel zzp'ers met een laag inkomen. Dit lagere bruto inkomen wordt gecompenseerd door de lagere belasting- en premiedruk en een hogere toeslagenaanspraak waardoor het besteedbaar inkomen gelijk is aan dat van de populatie werknemers. Zzp'ers hebben gemiddeld meer vermogen dan werknemers. Dit vermogen kan worden gebruikt als buffer bij tegenslag en als pensioenvoorziening. Ook hier is de spreiding groot; de ene zzp'er is beter ingedekt dan de andere. Naast dat zij eventueel een financiële buffer aanleggen, verzekert ongeveer één op de drie zzp'ers zich tegen arbeidsongeschiktheid.

De IBO-werkgroep heeft gepoogd een vinger te krijgen achter het fenomeen schijnzelfstandigheid. Het blijkt moeilijk een exact getal te plakken op het aantal schijnzelfstandigen in Nederland. Er is sprake van schijnzelfstandigheid als een werkrelatie formeel als zelfstandige arbeid wordt gepresenteerd terwijl op basis van de feiten en omstandigheden sprake is van werknemerschap. Aangezien de beoordeling van de feitelijke werksituatie van geval tot geval verschilt, zijn er geen statistieken over het vóórkomen van het fenomeen schijnzelfstandigheid. Een negatief startmotief kan, maar hoeft geen indicatie te zijn van schijnzelfstandigheid. Datzelfde geldt voor een indicator als laag inkomen.

De IBO-werkgroep komt op basis van literatuuronderzoek slechts tot een ruwe schatting voor het aandeel schijnzelfstandigen. Ongeveer 2 procent van de zzp'ers is begonnen omdat de (voormalige) werkgever aandrong op werken als zzp'er. Daarnaast is ongeveer 15 procent zzp'er geworden omdat er geen baan in loondienst gevonden werd. De percentages zijn echter slechts indicatief en betreffen alleen de onderzochte sectoren bouw, de zorg, het vervoer, de IT en het managementadvies.

Beleidsanalyse

De IBO-werkgroep onderstreept dat de mate van sociale bescherming verschilt tussen zzp'ers en werknemers. Zzp'ers zijn zelf verantwoordelijk voor het treffen van voorzieningen voor pensioen en arbeidsongeschiktheid en kunnen de mate waarin zij dat doen laten afhangen van persoonlijke voorkeuren en de mate waarin de private markt dit mogelijk maakt. Zonder verzekering kunnen ze, in uiterste gevallen en indien ze aan de voorwaarden voldoen, terugvallen op de bijstand.

De werkgroep concludeert ook dat voor een deel van de zzp'ers – ook al zijn zij een minderheid -er maar beperkt sprake van een vrije keuze is. Het gaat dan om zzp'ers die liever werknemer zouden zijn met de rechten, plichten en bescherming die daarbij horen of niet in staat zijn om hun risico's in te prijzen. Sommigen verkeren daarbij in afhankelijkheid van één opdrachtgever. Het zzp-schap biedt hen een manier om actief te blijven op de arbeidsmarkt, en niet in een uitkeringssituatie terecht te komen. Ze zijn evenwel geen echte ondernemers en hebben vaak een slechte inkomenspositie en beperkte sociale bescherming.

De IBO-werkgroep spreekt van een *mismatch* die is ontstaan tussen de doelstellingen en de huidige doelgroepen van beleid. Werknemers vormen via de werknemersverzekeringen een collectief, waardoor ze

(verplicht) onderling verzekerd zijn. Zzp'ers vallen daar als ondernemers buiten en moeten zelf faciliteiten treffen of uiteindelijk op de overheid terugvallen. De ene zzp'er vaart wel bij de vrijheid van institutionele verplichtingen, terwijl de andere zzp'er juist niet de benodigde bescherming krijgt. Ook bij werknemers doet zich een *mismatch* voor: de ene werknemer krijgt de bescherming die hij nodig heeft, terwijl de andere werknemer meer keuzevrijheid zou willen.

In de praktijk is daardoor sprake van onvoldoende maatwerk in beleid, aldus de werkgroep. Dat knelt, zeker in het licht van loopbanen die steeds gevarieerder worden. Overstappen binnen en tussen verschillende arbeidswerkvormen wordt meer vanzelfsprekend. De toegankelijkheid van de bescherming die het vaste dienstverband biedt, staat daarbij onder druk. Los van de individuele baten van de sociale zekerheid, staat daarmee de mogelijkheid om met elkaar risico's te delen onder druk. Het stelsel is immers ook een manier om solidariteit tussen verschillende groepen te organiseren.

Vanuit werkgeversperspectief knellen de arbeidsmarktinstituties, omdat de kosten en risico's verbonden aan het arbeidscontract hoog zijn. Collectieve arbeidsvoorwaardelijke afspraken tussen werkgevers en werknemers verhogen deze kosten en risico's verder. Met name aan de onderkant van het loongebouw zet de stapeling van verplichtingen druk op het arbeidscontract. De inhuur van zzp'ers is flink goedkoper door institutionele verschillen. Deze verschillen kunnen leiden tot oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, waardoor het maatschappelijk draagvlak onder het sociale zekerheids-stelsel onder druk kan komen te staan.

Naast de verschillen in de mate van sociale bescherming zijn er ook institutionele verschillen in de fiscale behandeling van werknemers en zzp'ers (en andere ondernemers). Zzp'ers zijn doorgaans ondernemers in de inkomstenbelasting («IB-ondernemers») en kunnen daarmee aanspraak maken op fiscale voordelen zoals de zelfstandigenaftrek. Ook zijn hierdoor zzp'ers goedkoper en is er een verstorende werking op de arbeidsmarkt. De fiscale ondernemersfaciliteiten dragen volgens de IBO-werkgroep niet allemaal effectief bij aan de doelen die met de instrumenten worden nagestreefd (zoals innovatie en creatie van werkgelegenheid). Daarom is het volgens de IBO-werkgroep wenselijk om de fiscale regimes voor ondernemers (IB-ondernemer en dga) en werknemers dichter bij elkaar te brengen.

Zzp'ers maken in grote lijnen dezelfde aanspraak op overheidsuitgaven als werknemers. De groei van het aantal zzp'ers zorgt voor een beperkte stijging van de overheidsuitgaven, doordat zij vaker aanspraak maken op toeslagen als gevolg van de doorwerking van ondernemersfaciliteiten op het verzamelinkomen. De inkomsten uit belastingen en premies voor de volksverzekeringen worden gedrukt doordat met de groei van het aantal zzp'ers, het gebruik van faciliteiten voor ondernemers meegroeit. De opkomst van zzp'ers gaat daarom per saldo gepaard met een afname van de overheidsinkomsten en een beperkte toename van de overheidsuit-gaven. Daar staan in beperkte mate positieve externe effecten – innovatie en werkgelegenheid – tegenover. Per saldo is het effect van de groei van het aantal zzp'ers op de overheidsfinanciën waarschijnlijk negatief.

2. Beleidsreactie

Zzp'ers hebben in de ogen van het kabinet, in lijn met de bevindingen van de IBO-werkgroep, een duidelijke functie in de economie. Ze zorgen voor concurrentie en dynamiek en ze bieden flexibiliteit. Het kabinet heeft grote

waardering voor al die mensen die ondernemerschap tonen en initiatief nemen om zelfstandig een inkomen te verdienen. Een deel van de zzp'ers heeft echter moeite om het hoofd boven water te houden. Het kabinet heeft oog voor deze kwetsbare groepen zzp'ers. Voor het kabinet staat stimulering van ondernemerschap en werkgelegenheid als zodanig niet ter discussie.

Wel maken de verschillen in regelgeving het voor werkenden relatief interessant om als zzp'er te werken en voor werkgevers of opdrachtgevers om werk door een zzp'er uit te laten voeren. Voorkomen dient te worden dat dit leidt tot keuzes die gedreven worden door instituties in plaats van door gezamenlijke wensen van werkenden en werk- en opdrachtgevers; en daarmee tot schijnzelfstandigheid.

Het kabinet deelt de analyse uit het IBO-rapport dat op langere termijn het grote verschil dat in de institutionele behandeling van zzp'ers en werknemers is ontstaan, dient te worden verkleind. De analyse van de IBO-werkgroep laat ruimte voor verschillende oplossingsrichtingen om dat geconstateerde verschil op het gebied van bescherming en andere arbeidsmarktinstituties te verminderen. Dergelijke oplossingsrichtingen vergen een brede politieke en maatschappelijke discussie. Ook de fiscale behandeling van zzp'ers moet een plek krijgen in deze discussie en wordt op dit moment niet aangepast.

Het kabinet ziet op de korte termijn draagvlak om op de volgende knelpunten stappen te zetten in het verkleinen van het verschil in institutionele behandeling tussen zzp'ers en werknemers.

- Er is sprake van een groep schijnzelfstandigen, al is hun omvang moeilijk vast te stellen. Zij kunnen in een kwetsbare positie terechtkomen.
- De inhuur van zzp'ers is deels zo aantrekkelijk, omdat het gepaard gaat met minder risico's en verplichtingen, en daardoor flexibiliteit biedt. De kosten en risico's gerelateerd aan het arbeidscontract zijn hoger dan de kosten van het inhuren van een zzp'er. Dit kan het aannemen van personeel ontmoedigen en de toegankelijkheid van het werknemerschap onder druk zetten.
- Er is een groep zzp'ers die maar beperkt beschermd is. Dit is deels het gevolg van rationele overwegingen, maar kan ook verklaard worden doordat bijvoorbeeld risico's op arbeidsongeschiktheid worden onderschat. Aan de onderkant bestaat een groep zzp'ers die in een kwetsbare positie verkeert. Ze worden geacht zelf voorzieningen te treffen voor ondernemersrisico's, maar slagen er door beperkte onderhandelingsmacht structureel niet in de kosten daarvoor in te prijzen in hun tarieven.

Hieronder worden de maatregelen langs de volgende drie lijnen beschreven:

I. Bestrijding schijnzelfstandigheid
II. Aantrekkelijker maken van werkgeverschap
III. Toegankelijke bescherming voor zzp'ers

I. Bestrijding schijnzelfstandigheid

Van schijnzelfstandigheid is sprake wanneer mensen formeel werkzaam zijn als zelfstandige, terwijl op grond van feiten en omstandigheden sprake is van een arbeidsovereenkomst. Op deze wijze worden loonheffing, premies werknemersverzekeringen en arbeidsrechtelijke bescherming ontdoken en worden onterecht fiscale (ondernemers)faciliteiten geclaimd. Actief bestrijden van schijnzelfstandigheid is van belang, niet alleen vanwege de nadelige gevolgen voor de overheidsfinanciën

maar vooral om oneigenlijke concurrentie en verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen. Zo hebben sociale partners mogelijkheden, zoals cao's, om te zorgen voor verantwoordelijk opdrachtgeverschap en het voorkomen van schijnconstructies. In het onderhandelaarsakkoord cao Bouw zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt over het bestrijden van schijnzelfstandigheid.

Wet Aanpak Schijnconstructies

Met ingang van 1 juli 2015 is de Wet aanpak schijnconstructies (WAS) in werking getreden. Het kabinet vindt dat iedereen die in Nederland werkt de beloning moet krijgen waar hij recht op heeft. De WAS maakt het mogelijk dat opdrachtgevers aansprakelijk worden gesteld als in hun keten onderbetaling wordt geconstateerd (ketenaansprakelijkheid voor loon). Een werknemer kan hierdoor niet alleen zijn werkgever aanspreken op betaling van het achterstallig loon, maar ook de opdrachtgevers in de keten. Ook wanneer iemand (gedwongen) werkt als schijnzelfstandige, kan hij hiervan gebruik maken als hij eerst via de rechter een arbeidsovereenkomst afdwingt via een succesvol beroep op artikel 7:610a BW (rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst).

Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties

Een goede handhaving op de kwalificatie als zelfstandige is en blijft belangrijk. Het kabinet heeft maatregelen aangekondigd om een effectievere handhaving mogelijk te maken[3]. Een maatregel die bijdraagt aan het tegengaan van schijnzelfstandigheid is een nieuwe systematiek voor de beoordeling van arbeidsrelaties door de Belastingdienst voorgesteld in het wetsvoorstel deregulering beoordeling arbeidsrelaties (wetsvoorstel DBA)[4], waarin de balans in verantwoordelijkheden wordt hersteld tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Tot nu toe slaan de gevolgen van de handhaving uitsluitend neer bij de zzp'er, terwijl de opdrachtgever vaak buiten schot bleef. De opdrachtgever wordt bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel medeverantwoordelijk voor de juistheid van de kwalificatie van de arbeidsrelatie en kan hier bij gebleken onjuistheid door de Belastingdienst op worden aangesproken via naheffingen loonbelasting en premies werknemersverzekeringen.

II. Aantrekkelijker maken van werkgeverschap

De kosten en risico's verbonden aan het arbeidscontract zijn in Nederland hoog, vergeleken met de kosten voor het inhuren van een zzp'er. De loonkosten op WML-niveau zijn zelfs het hoogst in de wereld. In combinatie met steeds verder ontwikkelende technische innovaties en een globaliserende wereld, is de verwachting dat steeds meer mensen qua productiviteit onder dit niveau uit zullen komen. Voorkomen moet worden dat deze mensen worden gedwongen te kiezen tussen werkloosheid of als zelfstandige langdurig te werken voor tarieven onder het WML.

Verlagen loonkosten

Het aangekondigde vijfmiljardpakket speelt een belangrijke rol in het aantrekkelijker maken van werkgeverschap. Het vijfmiljardpakket voorziet in een daling van de lasten op arbeid en is uitgewerkt in het Belastingplan 2016.

---

[3] Kamerstuk 34 036, nr. 9
[4] Kamerstuk 34 036

In het kader van de verlaging van de lasten op arbeid voert het kabinet een gerichte tegemoetkoming in de loonkosten in: het lage-inkomensvoordeel (LIV). Met deze regeling die ingaat per 2017 wordt het voor werkgevers aantrekkelijker om mensen met lage lonen aan te nemen of in dienst te houden. Budgettair beslag van de regeling is geraamd op 0,5 miljard euro.

Door een nieuwe en intensieve samenwerking tussen UWV en de Belastingdienst kent de regeling zeer lage administratieve lasten. Werkgevers krijgen na afloop van het jaar vanzelf het betreffende bedrag aan LIV overgemaakt. Voor werknemers met een loon tussen 100% en 110% van het wettelijk minimumloon (WML) is dat 2.000 euro (bij 38 of meer gewerkte uren gemiddeld per week), voor werknemers met een loon tussen 110% en 120% WML 1.000 euro. Voor deeltijders (minimaal 24 uur gemiddeld per week) krijgt de werkgever LIV naar rato. In het Wetsvoorstel tegemoetkomingen loondomein (Wtl), dat onderdeel uitmaakt van het Belastingplan 2016, zijn de precieze voorwaarden beschreven.

In *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* heeft het CPB berekend dat de introductie van een dergelijk loonkostenvoordeel zorgt voor een toename van de structurele werkgelegenheid met 0,1 procent, ofwel zo'n 7.000 banen.

Werkgeversrisico's

Naast hoge kosten zien ondernemers vooral ook risico's verbonden aan werkgeverschap. Met name kleine ondernemingen ervaren ziekte van werknemers vanwege de loondoorbetalingsverplichting als een kostbaar risico. In tegenstelling tot grotere bedrijven kunnen zij moeilijker anticiperen op een ziektegeval en hebben zij vaak minder mogelijkheden om een zieke werknemer te re-integreren. Hoewel veel kleine werkgevers verzekerd zijn, blijven zij toch twee jaar de zorg hebben voor hun zieke werknemer.

Via een motie aangenomen tijdens de Algemeen Politieke Beschouwingen (APB)[5] is gevraagd onderzoek te doen naar mogelijkheden om het mkb minder zwaar te belasten met loondoorbetalingsverplichting bij ziekte. In het kader van de zoektocht naar een oplossing zijn afgelopen jaar diverse onderzoeken verricht naar loondoorbetaling bij ziekte. Zo is een onderzoek naar het aanbod van verzuimverzekeringen en de verzekeringsgraad en een onderzoek naar ervaringen van werkgevers met de loondoorbetalingsverplichting[6] uitgevoerd.

Het kabinet blijft op zoek naar oplossingen om de knelpunten voor kleine werkgevers bij de loondoorbetalingsplicht te verminderen, zoals ook eerder door uw Kamer gevraagd[7]. Daarbij is de collectieve verzekering in het tweede ziektejaar, inclusief opt-out, zoals die in het IBO-rapport wordt beschreven als optie om de knelpunten van kleine werkgevers te verlichten, als enige haalbare maatregel overgebleven. De basis hiervan is de optie uit de CPB-studie *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Deze maatregel heeft zowel voor- als nadelen. Zoals de motie aangenomen bij de APB vraagt, is het kabinet daarover in gesprek met ondernemersorganisaties. Het kabinet gaat graag ook met uw Kamer in gesprek over deze variant.

---

[5] Kamerstuk 34 300, nr. 8
[6] Kamerstuk 29 544, nr. 586
[7] Kamerstuk 29 544, nr. 633

Het kabinet start hiernaast naar aanleiding van de door uw Kamer aangenomen motie[8] en in overleg met werkgevers- en werknemers-organisaties, een onderzoek naar de werking van het huidige tweedespoorbeleid voor re-integratie bij ziekte en de mogelijkheden om de effectiviteit van het tweede spoor te verbeteren. Het kabinet verwacht de uitkomsten hiervan te kunnen gebruiken om knelpunten bij de loondoorbetalingsplicht te verminderen. De uitkomsten van dit onderzoek worden eind 2016 verwacht. De onderzoeksopzet zal met de Tweede Kamer voor het einde van dit jaar worden gedeeld.

Naast wettelijke verplichtingen ten aanzien van werknemers, spreken sociale partners onderling ook bovenwettelijke verplichtingen af, bijvoorbeeld om bij ziekte meer dan de wettelijke 70 procent door te betalen. Er gaat ongeveer € 3,7 miljard in deze bovenwettelijke aanvullingen om (in termen van loonkosten). Vooral in het eerste jaar is in veel cao's overeengekomen om werknemers tijdens ziekte 100 procent door te betalen, maar ook in het tweede jaar komen aanvullingen op de wettelijke 70 procent voor. Hoewel bedoeld ter bescherming van werknemers, kunnen deze afspraken ook negatieve gevolgen hebben. Bijvoorbeeld doordat werkgevers vanwege de hogere verplichtingen minder mensen aannemen. Het kabinet is met sociale partners in gesprek over deze aanvullingen. Uitgangspunt voor deze gesprekken is om aanvullingen boven 170 procent over de twee jaar samen terug te dringen, zoals afgesproken in het Najaarsoverleg 2004[9]. Hiermee geeft het kabinet dan ook uitvoering aan de motie Van Weyenberg-Heerma[10], die uw Kamer heeft aangenomen.

III. Toegankelijke bescherming voor zzp'ers

Zzp'ers moeten zelf zorgen voor verzekeringen. Het kabinet zet zich in om zzp'ers te faciliteren, voor te lichten en te ondersteunen bij het organiseren van hun eigen bescherming. Ook zal het kabinet verantwoord opdrachtgeverschap stimuleren. Hieronder gaat het kabinet nader in op het beleid ten aanzien van pensioen, arbeidsomstandigheden, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.

Pensioen

Zzp'ers hebben net als iedereen recht op AOW. Zzp'ers bepalen zelf of zij nog een aanvullende oudedagsvoorziening willen. Hiervoor bestaan verschillende mogelijkheden: via de Fiscale Oudedagsreserve (FOR), via een lijfrente bij verzekeraar, bank of beleggingsinstelling, via vrijwillige voortzetting van een werknemerspensioenregeling of via pensioen in eigen beheer.

In aanvulling op deze mogelijkheden is in de afgelopen kabinetsperiode een aantal maatregelen genomen dat het zzp'ers makkelijker maakt om pensioen op te bouwen. In het Pensioenakkoord van december 2013[11] is als een van de maatregelen opgenomen dat zzp'ers – binnen zekere grenzen – niet hoeven in te teren op reeds opgebouwd pensioen als zij een beroep doen op bijstand. De bescherming geldt tot een pensioenver-

---

[8] Kamerstuk 29 544, nr. 635

[9] In het najaarsakkoord is de intentie-afspraak gemaakt dat de bovenwettelijke aanvullingen zouden worden beperkt tot maximaal 170% van het loon, gerekend over de twee ziektejaren. Meer dan 170% van het loon zou mogen worden betaald, mits de betrokken werknemer (gedeeltelijk) werkt of meewerkt aan zijn re-integratie. In 40% van de cao's wordt precies 170% betaald, in 40% van de cao's meer, maar alleen als een werknemer meewerkt aan re-integratie of al deels werkt. In zo'n 20% van de cao's wordt meer betaald dan 170% van het loon.

[10] Kamerstuk 29 544, nr. 631

[11] Kamerstuk 32 042, nr. 18

mogen van € 250.000 en geldt ook voor werknemers die niet hebben kunnen deelnemen aan een pensioenfonds en zelf een derdepijlerpensioen hebben opgebouwd. Het wetsvoorstel[12] is medio juni aan de Tweede Kamer aangeboden. Het kabinet gaat ervan uit dat de wet per 1 januari 2016 ingaat. Vooruitlopend hierop is gemeenten verzocht bij de vermogenstoets in de bijstand al in 2015 rekening te houden met deze vrijstelling van pensioenvermogen. Daarvoor is 41 miljoen euro vrijgemaakt. Ook krijgen werknemers die zzp'er worden, in hetzelfde wetsvoorstel en eveneens als uitwerking van het Pensioenakkoord, meer tijd om te beslissen of ze deel blijven nemen aan het pensioenfonds van hun laatste dienstbetrekking. Momenteel moeten werknemers die overstappen naar zzp-schap bij sommige pensioenfondsen al binnen drie maanden hierover een besluit nemen. In het wetsvoorstel wordt een vaste termijn van negen maanden voorgesteld.

In Nederland bouwen zelfstandigen in de derde pijler vrijwillig pensioen op. Naar aanleiding van bevindingen van de ACM en de AFM heeft de Minister van Financiën aan uw Kamer gemeld binnen de kaders van het derdepijlerpensioen een pilot met onder andere een standaardproduct op te zetten voor het pensioen van zelfstandigen.[13] Op het gebied van vrijwillig opgebouwd pensioen is volgens (internationale) literatuur vaak sprake van onderconsumptie. De AFM concludeert dat het standaardproduct vooral bij onderconsumptie van toegevoegde waarde kan zijn.

Voor de langere termijn is de Nationale pensioendialoog van belang. Hierin wordt op meer fundamentele wijze het pensioenstelsel tegen het licht gehouden en wordt ook gekeken naar de plaats van zzp'ers hierin. Het kabinet vindt het belangrijk dat álle werkenden een toereikend aanvullend pensioen kunnen opbouwen dat kan worden afgestemd op de individuele situatie. Dit vergt naar het oordeel van het kabinet een gedifferentieerde aanpak, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen in positie tussen groepen op de arbeidsmarkt. Voor zzp'ers zijn er verschillende manieren denkbaar, uiteenlopend van goede voorlichting tot automatische pensioenopbouw met een uitstapmogelijkheid. In de brief over de hoofdlijnen van de toekomstige inrichting van het Nederlandse pensioenstelsel kondigt het kabinet aan daartoe onder meer samen met sociale partners en zelfstandigenorganisaties verder de mogelijkheden te verkennen.[14]

Arbeidsomstandigheden

Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) is de werkgever verantwoordelijk voor het gezond en veilig werken door zijn werknemers en dient hij een beleid te voeren dat gericht is op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden. Er zijn echter situaties waarin ook de opdrachtgever grote invloed heeft op de mogelijkheden gezond en veilig te werken, bijvoorbeeld als wordt gewerkt op de locatie van een opdrachtgever of met arbeidsmiddelen van de opdrachtgever.

Dit najaar starten daarom activiteiten gericht op het bevorderen van verantwoord opdrachtgeverschap[15]. Opdrachtgevers worden daarin gestimuleerd om hun verantwoordelijkheid te nemen om goede randvoorwaarden te bieden voor gezond en veilig werken door hun opdrachtnemers. Daarbij gaat het er onder meer om in samenspraak met het veld, verantwoord opdrachtgeverschap concreet in te vullen. Verder worden het

---

[12] Kamerstuk 34 227
[13] Kamerstuk 32 013, nr. 98
[14] Kamerstuk 32 043, nr. 263
[15] Kamerstuk 25 883, nr. 254

ontwikkelen en gebruiken van eigen gedragscodes gestimuleerd en worden kennis en goede voorbeelden verspreid.

Onderdeel van het pakket is een communicatiecampagne, waarin voorlichting wordt gegeven over de wettelijke rol van opdrachtgevers in de bouw. Opdrachtgevers zijn hiervan vaak slecht op de hoogte. Verder worden opdrachtgevers en sectoren ondersteund en gestimuleerd om initiatieven te nemen. Ook hier is de bouw één van de sectoren die bijzondere aandacht zal krijgen. Een verkenning van de mogelijkheden om de huidige verplichtingen voor opdrachtgevers in de bouw aan te scherpen en strengere sancties in te voeren vormt onderdeel van de aanpak.

In de praktijk zijn diverse branches al bezig. In de aanpak kan daarom worden voortgebouwd op de bestaande initiatieven. Het kabinet zal monitoren of deze aanpak voldoende resultaat heeft.

Werkloosheid

Zzp'ers zijn niet verzekerd tegen werkloosheid. Het risico op onvoldoende werk is een voorbeeld van een ondernemersrisico en de WW is immers een werknemersverzekering. Wel kunnen zzp'ers terugvallen op het algemene vangnet, waar op verschillende punten maatwerk bestaat ten aanzien van zzp'ers. Zo kunnen zzp'ers gebruik maken van het instrumentarium van de Participatiewet.

Ook kunnen zzp'ers in spé vanuit de bijstand een eigen bedrijf starten. Zij krijgen maximaal een jaar de tijd om zich met behoud van uitkering voor te bereiden op de start van hun eigen bedrijf. Voor de kosten die met de voorbereiding van een eigen bedrijf gemoeid zijn, kan een renteloze lening aangevraagd worden. In aanvulling op deze mogelijkheden behelst het wetsvoorstel van Staatssecretaris Klijnsma een «vrijlating van inkomsten uit arbeid» in de Participatiewet[16]. Dat betekent dat een deel van de inkomsten uit werk niet verrekend wordt met de bijstandsuitkering. Momenteel mogen gemeenten deze vrijlating alleen toekennen voor maximaal zes aaneengesloten maanden. Om tijdelijk werk en deeltijdwerk vanuit de bijstand te stimuleren mogen die zes maanden straks ook worden opgeknipt en los van elkaar worden toegekend.

Voordat het zover is kunnen zzp'ers in (tijdelijke) financiële problemen, die het voortbestaan van hun bedrijf bedreigen, een beroep doen op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). De gemeente voert deze regeling uit en kan de ondernemer ondersteuning bieden. Bijvoorbeeld via een renteloze lening, een starterskrediet of een aanvulling op het inkomen tot bijstandsniveau.

Arbeidsongeschiktheid

Zzp'ers hebben op dit moment een reeks mogelijkheden om zich te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid:
- Vrijwillige verzekering tegen ziekte en/of arbeidsongeschiktheid bij een particuliere verzekeraar of broodfonds.
- Vrijwillige verzekering tegen ziekte en/of arbeidsongeschiktheid bij het UWV voor startende ondernemers die uit loondienst of uit een uitkering komen.
- Vangnetverzekering voor moeilijk verzekerbare zzp'ers.

[16] Kamerstuk 34 227, nr. 4

Een particuliere verzekeraar hoeft niet iedere zzp'er te accepteren voor een verzekering. Verzekeraars wijzen soms zzp'ers af die moeilijk verzekerbare risico's hebben (zoals medische problemen). De vangnetverzekering die sommige particuliere verzekeraars aanbieden is hiervoor een alternatief. Startende zelfstandigen kunnen deze vangnetverzekeringen aanvragen binnen 15 maanden na de start als ondernemer.

Het kabinet faciliteert zzp'ers op verschillende wijze bij deze verzekeringen. Zo zijn de premies voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering onder voorwaarden aftrekbaar. Een deel van de zzp'ers heeft een pensioenvermogen in de derde pijler opgebouwd, dat kan dienen als buffer bij arbeidsongeschiktheid. In het Pensioenakkoord is afgesproken dat vermogen in de derde pijler kan worden ingezet in geval van langdurige arbeidsongeschiktheid. Deze maatregel is op 1 januari 2015 gerealiseerd door wijziging van de fiscale wetgeving: in de situatie dat een langdurige periode van arbeidsongeschiktheid wordt verwacht, is – onder voorwaarden – over de opgenomen pensioengelden geen revisierente verschuldigd. De fiscale regeling laat een gedeeltelijke afkoop van het derdepijlervermogen toe. De zelfstandige is daarmee jaarlijks in de gelegenheid om het opnamebedrag af te stemmen op zijn behoefte aan vervangend inkomen zolang de periode van arbeidsongeschiktheid voortduurt.

In combinatie met de hiervoor al genoemde vrijstelling voor de bijstand van pensioenvermogen in de derde pijler ontstaat voor met name oudere zelfstandigen een aantrekkelijk alternatief voor het afsluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Het is daarbij van belang dat eventuele praktische drempels om hiervan gebruik te maken zoveel als mogelijk worden weggenomen. Op dit moment ontwikkelt de Belastingdienst een model voor de door een arts af te geven verklaring dat sprake is van een verwachte periode van arbeidsongeschiktheid van ten minste een jaar. Daarmee worden naar verwachting de kosten voor de betrokkene beperkt om voor de fiscale tegemoetkoming in aanmerking te komen.

Ondanks bestaande faciliteiten, is op dit moment slechts een op de drie zzp'ers verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid. Een deel van de onverzekerden is bewust niet verzekerd, omdat ze daar geen behoefte aan hebben. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om zzp'ers die pensioengerechtigd zijn, een buffervermogen hebben, of een partner hebben met voldoende ander inkomen. Een ander deel is echter niet verzekerd omdat ze onvoldoende bewust zijn van de risico's of geen geschikte en betaalbare verzekering kunnen vinden. Het kabinet zet in op het verhogen van het bewustzijn over arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en daarmee van de verzekeringsgraad onder deze groep zzp'ers. Om de bekendheid van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen te vergroten en om zzp'ers bewuster te maken van de risico's op arbeidsongeschiktheid en de mogelijkheden voor verzekering start het kabinet een voorlichtingscampagne.

Ook is het mogelijk voor ex-werknemers, die als zelfstandige aan de slag gaan, om hun ZW- en WIA-verzekering bij het UWV te continueren. De toegankelijkheid is niet optimaal, concludeert de IBO-werkgroep. Zo is door de hoge, kostendekkende premie, de ZW-verzekering niet voor alle startende zzp'ers aantrekkelijk. Zoals het IBO schrijft, zijn er mogelijkheden om deze verzekering toegankelijker te maken. Ook heeft uw Kamer een motie[17] aangenomen, om de toegankelijkheid te vergroten, door de aanmeldtermijn te verlengen van 13 naar 26 weken. Zoals het kabinet u

[17] Kamerstuk 29 544, nr. 628

eerder genoemd heeft in antwoorden op Kamervragen[18] stuit het verlengen van de aanmeldtermijn op een aantal inhoudelijke bezwaren. Dit betreft ondermeer het risico van negatieve selectie als gevolg van verlenging van de aanmeldtermijn, waardoor de – voor de vrijwillige verzekering noodzakelijke – risicosolidariteit wordt ondergraven. Dit leidt tot hogere premies voor de Ziektewet en daardoor juist tot een slechtere toegankelijkheid van deze verzekering. Bij de vrijwillige WIA-verzekering leidt het tot een verdere stijging van de kruissubsidiëring, waardoor andere verzekerden, die geen zzp'er zijn, meer gaan meebetalen aan de hogere uitkeringslasten. Het verlengen van de aanmeldtermijn leidt naar eerste schatting tot hogere uitkeringslasten à € 60 mln. structureel. De kosten komen met name terecht bij startende zzp'ers die zich verzekeren op het moment dat zij (langdurig) ziek zijn. Om die redenen is het kabinet geen voorstander om de aanmeldtermijn te verlengen naar 26 weken. Bovendien is voor de lasten die gepaard gaan met een toegankelijkere verzekering of een langere aanmeldtermijn op dit moment geen dekking beschikbaar.

Scholing

Zzp'ers kunnen hun verdienvermogen en daarmee hun weerbaarheid op de arbeidsmarkt vergroten door zich te scholen. Het IBO laat zien dat de formele scholing van zzp'ers achterblijft bij de scholing van vaste werknemers, maar ook van tijdelijke werknemers. Belangrijk is echter ook «learning on the job», waarvan bij zzp'ers mogelijk meer sprake is.

In het sociaal akkoord hebben sociale partners afgesproken om -in samenwerking met organisaties van zzp'ers- te onderzoeken hoe de mogelijkheden kunnen worden vergroot voor zzp'ers om onder voorwaarden gebruik te kunnen maken van voorzieningen uit Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen, op basis van een nader uit te werken financieringsmodel. Doordat zzp'ers op die manier ook de beschikking krijgen over toegang tot ondersteuning bij scholing en loopbaanoriëntatie versterken zij hun positie en hun wendbaarheid op de markt(en) waarop zij opereren. Op dit moment bieden enkele O&O-fondsen al aan zzp'ers de ruimte om gebruik te maken van de faciliteiten van het O&O-fonds als ze bereid zijn zelf de scholingskosten te betalen. De Stichting zal sectoren blijven oproepen om o.a. ten aanzien van zzp'ers de mogelijkheden te blijven onderzoeken om de heffingsgrondslag te verbreden, zodat deze groep (betere)toegang krijgt tot O&O-fondsen.

3. Tot slot

De zzp'er bestaat niet. Het betreft een diverse, snel groeiende groep. Zzp'ers hebben in de ogen van het kabinet, in lijn met de bevindingen van de IBO-werkgroep een duidelijke functie in de economie. Ze zorgen voor dynamiek, flexibiliteit en concurrentie.

In het IBO-rapport wordt geconstateerd dat er een groot verschil is in institutionele en fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers. Dit draagt er allereerst aan bij dat aan de onderkant mensen werken als zelfstandige, niet omdat ze dat graag willen, maar omdat ze geen andere keuze hebben. Het kabinet neemt daarom maatregelen om schijnconstructies tegen te gaan en het in dienst nemen van mensen met een laag inkomen gericht goedkoper te maken. Daarnaast hebben zelfstandigen meer vrijheid én verantwoordelijkheid dan werknemers om zelf keuzes te maken met betrekking tot de gewenste mate van bescherming. Het kabinet wil deze zelfstandigen wel ondersteunen om de daarbij horende

[18] Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 3028

verantwoordelijkheden te (kunnen) nemen. Daarnaast heeft het kabinet maatregelen genomen om de kosten van het arbeidscontract te beperken en blijft zij alert op de risico's die werkgevers kunnen ervaren bij het in dienst nemen van werknemers.

Daarmee is deze discussie niet afgerond. Het IBO-rapport beschrijft enkele oplossingsrichtingen en tekent daar terecht bij aan dat de selectie van maatregelen, precieze vormgeving en de maatvoering afhankelijk zijn van politieke en maatschappelijke voorkeuren. Om te komen tot een duurzame en toekomstbestendige oplossing, met breed draagvlak, is het nodig om deze maatschappelijke en politieke discussie te blijven voeren.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp